

Z. Karvalics László

TAJTÉKOS ÉVEK – A KÖZIGAZGATÁS KETTŐS RENDSZERVÁLTÁSÁNAK ZAKLATOTT HISTÓRIÁJÁHOZ

Mint Boris Vian kultikus regényének képzeletbeli világában Colin és Chloé, úgy talál Magyarországon egymásra a kilencvenes évek közepétől közigazgatás és digitális kultúra. Kapcsolatuk szenvedélyes, a világot „önfeledten habzsolják”, kesztyűt dobnak a „pózzokkal teli sznobizmus konzerválóinak”, de minden, szürreálisan izgalmas pillanatban, még a fahéj illatú felhőben megtett séta közben is ott lebeg mögöttük a tragédia árnyéka, és tudjuk, hogy előbb-utóbb elkerülhetetlenül elősettenkedik a végzet.

A közigazgatás egyszerre *üzem*, amelyik gyárt (dokumentumokat, jogszabályokat, intézményeket, gyakorlatokat). *Szolgáltató*, amely amellet, hogy fenntart és üzemeltet, három irányba tekint: az egy adott ponttól már a pártpolitikai erőternek kitett döntési és irányítási hierarchiában „felfelé”, az állami és önkormányzati társ-intézményeket összekapcsoló horizontális koordináció formáival „befelé”, „oldalra”, s végül „kifelé” (korábban: „lefelé”), az állampolgárok, a civil társadalom és a gazdaság szereplői irányába. A közigazgatás azonban mégis elsősorban és legfőképpen: *szervezet*, amelynek értelmét meghatározott funkciók ellátása adja ugyan, ám annak ’hogyan’-ját (kimenetét, irányultságát, színvonalát, autenticitását) a parancsutasítás egyszerű algoritmusára épülő hadsereggel ellentétben számtalan erő formálja. A felkészültségnek, a tapasztalatnak, a kiképzés megfelelőségének, az ellenőrzésnek, a minőségbiztosításnak, a szervezeti kultúrának, az adaptációs készségnek, a belső tudásfolyamatok és az operáció megfelelő szabályozásának, a jól előformált döntési térnek (összefoglalóan: a professzionális menedzsmentnek) hatalmas jelentősége van ugyan, de mindezekre további kontrollstruktúrák telepednek rá. A szervezeti kultúrára például a mindenkori politikai kultúra. A menedzsmentre a politikai – és közvetve – a gazdasági elit, s evvel összefüggésben a politikai váltógazdaság megemészthetetlen ideológiai-világnézeti megosztottsága miatt kialakuló extrém bizalmatlanság. Adott világképek, jövőképek vagy azok hiánya. A stabilitás paradox reménye, amely a személyes biztonságot az intézményi állandóság képzetével köti össze. És sok minden más, amit csak az ismer igazán, aki felelős köztisztviselőként már érzett magán szakmai autonómiát csorbító nyomásokat.

Ez a – csak sok dimenzióval jellemezhető – rendszer-állapot többé-kevésbé alkalmassá teszi a közigazgatást, mint szervezetet arra, hogy nagy óvatossággal, de kitaposott ösvényeken járva eredményes lehessen ott, ahol a Múlt mintáihoz kell igazodni. Ahol azonban a Jövőre érzékenyen kellene

változást menedzselnie, amely a világ átalakulását igyekszik szükségszerűen követni, ott minden előkészítési, tervezési és végrehajtási szakaszban ellenerők, úttorlaszok, nehézségek támadnak. Hol szervezetszociológiailag érthető, hol az egyeztetés természetéből fakadó, hol különérdekeket tükröző, de olykor, mint Vian világában, akár egészen abszurd módon is. S ha mindez nem lenne elég, az elmúlt húsz év közigazgatási intézménytörténetének informatikai fejezeteire csak azoknak a *külső kényszerpályáknak és belső megkésettiségeknek* a bemutatásával lehet rápillantani, amelyek egyidejűleg hordozzák több „megatrendhez” való igazodás kényszerét is.

Ma már jól látszik, hogy amit „kettős rendszerváltásnak” neveztünk az ezredforduló környékén, az valójában „hármás rendszerváltás” volt. A parlamentáris demokrácia pluralitásához visszatérő és azt újraépítő zsenge politikai alrendszerhez képest az egész társadalom és gazdaság szerkezetét alapvetően meghatározta a poszt-indusztriális átmenet: a termelés, a fogyasztás és a foglalkoztatás szerkezetének eltolódása a szocialista nagyipartól (vagy ipari-agrár komplexumtól) az immateriális/szolgáltatási irányba – statisztikailag alig tíz év alatt, nagyjából az ezredfordulóra. Ám az *információs társadalom*, mint állapot, amely Magyarországra több évtizedes késéssel érkezett meg, s amely a magyar rendszerváltás pillanatában a világ fejlett részén már évtizedes „gyakorlatnak” számított, nem azonos azzal a *digitális és hálózati kultúrával*, ami 1991-ben, a World Wide Web létrejöttével indult hódító útjára. A szuperplatformmá lett Internet és a szuper-végeszközökké váló okostelefonok és laptopok nemcsak integrálni voltak képesek a mindennapi élet számtalan szegmensét és az azt kiszolgáló technológiákat (többek között a kereskedelmet, a médiafogyasztást, a kommunikációt, az ügyfélkapcsolatokat, a kultúrvajak digitalizálását és megosztását), hanem – olykor bosszantó diszfunkcióik ellenére – villámgyorsan ellehetetlenítették vagy szűkebb ökológiai fülkébe szorították vissza a hagyományos csatornák és eljárások nagy részét. A „digitális átállások” kényszere részben korszerűségi, részben hatékonysági, részben inter-operabilitási, részben civilizatórikus, részben versenyképességi nyomás formájában jelentkezett, ezek minden anyagi-beruházási vonzatával. S ahogy a családoknak vagy az egyes állampolgároknak is döntést kellett hozniuk, hogy mikor és miért ruháznak be, más területek rovására, a digitális ökoszisztémába való becsatlakozáshoz (később: követéshez, fejlesztéshez) szükséges eszközökre és szolgáltatásokra, ugyanúgy vált fiskális kérdéssé az államszervezet minden pontján a kiszolgáló informatikai infrastruktúra és annak fenntartásának biztosítása, majd egy következő lépcsőfokban az informatikai lehetőségek által megnyitott térben a folyamatok újraszervezésének finanszírozása.

A közigazgatás számára sokkal nagyobb megrázkódtatást jelentett a digitális kultúrához való alkalmazkodás, mint mondjuk a számítógépek adaptációja egykor a közoktatásban (pedig a pedagóguskar egy része ugyancsak erősen szemben állt az informatikával és annak eszközeivel). Szemléleti, felkészültségi és képzettségi korlátok sorával kellett megküzdeni. Ügynitézői-végrehajtói szinten gyorsabban lehetett megteremteni az információs írástudás szükséges jártasságait, mint vezetői-döntéshozói szinten.

Ahogy a pénzügyi szektorban óriási veszteségeket lehetett arra az egyszerű hiányosságra visszavezetni, hogy az informatikusok a banküzemeltetési, a pénzügyes szakemberek pedig az informatikai kérdésekben voltak felvértezettnek megfelelő jártassággal és szemlélettel, ugyanezt a köz-szféra informatizálásakor is megtapasztalhattuk. Az informatikai irányba egyoldalú programok sokszor torzóban maradtak, s túlköltségeikkel együtt sem voltak eredményesek vagy fenntarthatóak, ráadásul gyúanyagot szolgáltatnak nélkülözhetetlen fejlesztések elodázásához vagy visszafogásához. Ha a közigazgatás szempontjai érvényesültek egyoldalúan, akkor a technológiai generációváltásokra vagy a felhasználói élményre voltak érzéketlenek a létrejövő rendszerek, amelyeket senki sem szeretett.

Mindezzel együtt 2002-ig sikeresnek mondható módon jelentek meg alaprendszerek, történtek meg átállások (az átállást abban az értelemben használjuk, ahogyan a földfelszíni televíziós sugárzás helyébe a tartalom digitális eljuttatása lépett). Ebben az ún. *implementációs szakaszban* az egyes országok közti különbségek nem jelentősek, a fejlesztések és a tipikus hibák nagyjából szinkronban mozognak. A hálózattá váló kommunikációs- és adatkultúrával kapcsolatban is sok az illúzió, az értelmetlen elvárás és a rossz trendérzékelés vagy szervezeti ellenállás miatt félrecsúszó projekt. Amikor majd egy következő időszak történésze az 1995 és 2010 közti periódusnak ezt az első szakaszát kutatja, döbbenten fogja látni, hogy egyszerre lesz igaz két állítás:

- az állandóan jelen lévő alulfinanszírozottság, szervezeti-irányítási bizonytalanság, támogató szemlélet-hiány ellenére volt szándék, koncepció és erő, hogy a *magyar közigazgatás „kihordja” a szükséges fejlesztéseket, és számos rész-területen elkezdje átállítani a váltókat;*
- eközben mikro-szinten vezetési hibák, következtetlenségek, párhuzamosságok, kényszerpályák és pazarlás jellemzi a folyamatokat, miközben makroszinten hiányzik az előrettekintő tudatosság és a politikai konszenzus.

Lehet persze úgy is megközelíteni, hogy a kezdő lépéseknél könnyebb látványos eredményt elérni (vagy, ahogy az angol mondás tartja: az egyszerűen leszedhető gyümölcsökkel gyorsan telik a kosár), de éppen a folytatás miatt jól látszik, hogy korántsem volt szükségszerű a siker. 2002 után ugyanis, éppen avval párhuzamosan, ahogyan az info-kommunikáció alaprendszerei is érettebb szakaszba lépnek, a kultúraváltást kiterjesztő és beteljesítő szervezeti, technológiai, költségvetési stabilizáció és konszolidáció helyett Magyarországon a közigazgatás elektronizálása más üzemmódba kapcsol. Konzerválja az implementációs szakasz kiindulópontjait és gyerekbetegségeit, és előremozdulás helyett visszalép a 2000 előtti állapotokhoz. Az (elsősorban az elektronikus ügyintézés érintő) automatikus átállások, továbbfejlesztések, frissítések szakmai rutinfeladatai helyett végeláthatatlan stratégiagyártás indul, amelyek nagy része beteljesületlen, végrehajt(hat)atlan, kihordatlan, vagy újraírt. A koncentrált cselekvés helyett állandó intézményi és felelősségi át-, szét-, össze és visszaszervezés nehezíti az alapos, megfelelő szervezeti emlékezet bázisán folytatott munkát. Rengeteg törvény jelent korlátot, amelynek a jogi lebon-

tása lassú és nehézkes, mert a közigazgatási bürokrácia csak fogcsikorgatva enged, és ahol módjában áll, korlátoz. A folyamatokat nem átfogó, elfogadott koncepció(k), magas szintű kormányzati prioritáskezelés jellemzi, hanem alacsony szervezeti szintre szorított végrehajtás, amelyet visszatérően nehezít a forráshiány és a félremenedzselés.

A fentiek miatt ezt a nagyjából két kormányzati ciklust felölelő időszakot bátran nevezhetjük *pszeudo-konszolidációs szakasznak*, mert a mérlege, minden nehézség ellenére, hasonlít az implementációs szakaszéhoz: a kedvezőtlen peremfeltételek és a számtalan nehézség ellenére a közigazgatás egy-egy alrendszerében létrejönnek minőségi digitális szigetek. Ha döcögve, lassan és csekély meggyőző erővel is, de folytatódhatnak megkezdett folyamatok.

A harmadik szakaszt, amelybe 2010 körül megy át az e-közigazgatás, legszívesebben *orkesztrációs szakasznak* nevezném. Az informatika szótárába a zenei kultúrából importált kifejezés az üzemszerűvé váló rendszerintegrálást, folyamat-újjászervezést, folyamat-optimalizálást, automatizálást, architektúraváltást és az ezekhez szükséges tervezési, képzési és kommunikációs feladatokat sűríti magába – valahogy úgy, ahogyan a hangszerelésen felül a komponálás vagy egy produkció megtervezése is egyre inkább hozzátartozik a folyamathoz. A közösségi média, a mobil végesszközök és a nagy adat-rendszerek megjelenése óta egyre kevesebb az informatikai alkalmazkodási kényszer, inkább a felzárkózás, az elmaradt feladatok pótlása, az elmaradt hasznok „betakarítása” van napirenden. A környezet letisztult, a technológia olcsóbbá és banálisabbá vált, korábbi hibák elkerülhetőbbé lettek, az „informatikai kihívás” lecsendesedett, megszélidült, mostanra már a rendszerváltás-hangulatát is elvesztette.

Annál inkább ott tornyosul a közigazgatás saját, kettős rendszerváltásának másik oldala. A kilencvenes évek közepére az úttörő briteket – rész-kritikáiktól függetlenül – sorra kezdték követni a világ fejlett demokráciái, és az Új Közszolgálati Menedzsment (New Public Management) jegyében az államszervezet gazdasági és hatékonysági újratervezése és újjáalakítása került napirendre. Ennek magyar fejleményeit kiváló doktori értekezések tárgyalták és foglalták össze (Hajnal György: Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében, 2004 és Gellén Márton: A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében, 2012), ezért ezúttal csak néhány óvatos állítást teszünk a hazai NPM-recepcióról.

Az NPM elsősorban a szervezeti kultúrát, teljesítményt és a működést meghatározó elvekhez és gyakorlatokhoz szól hozzá, de számos kérdéssel programszerűen nem szembesül. Így – miközben sok helyen mérhető és tesztelhető eredményekkel igazolja létjogosultságát – a katalizátora lett annak is, hogy meginduljon a rákövetkező paradigma, a PNPM, a Post New Public Management keresése, amely már a megváltozott társadalomra, az átalakult környezeti feltételekre, hatalmi funkciókra és célfüggvényekre is reflektálni tud. Amikor „digitális kori kormányzást” mondunk (Digital Era Governance, DEG), akkor azt állítjuk, hogy már nem a működés módjának, hanem a működésnek értelmet adó funkcióknak a rendszerszintű átalakítása a kérdés.

Az informatikai megoldások által lehetővé tett hatékonyságnövelés erősen NPM-konform, ám ha például a „bevezetésben” jeleskedő ágazatok és intézmények megőrzik az adott terület korábban kialakult zárt és hierarchikus kultúráját, akkor minden, ami történik, felszíni marad: nem nevezhető a köz-szféra tartalmi újraértelmezésének. Másképpen: az NPM képes akár idejétmúlt struktúrák életidejét is meghosszabbítani avval, hogy a hatékonyságnöveléssel elfedi a növekvő inadekvátságot. Miközben egyre inkább a nyíltság és a horizontális kapcsolódási logika volna a „korparancs”, a nyílt rendszerek ellen ható érdekek, szándékok és döntések egyre atavisztikusabban jelennek meg a mindennapokban. Mindennek kedvez a központosítás erősödő gyakorlata, amely válság-retorikával igyekszik létjogosultságát indokolni. Megint másképpen: nincs átfogó kormányzati vízió arra nézve, hogy a termelés, a foglalkoztatás, a fogyasztás megváltozó szerkezete, a nemzetköziesedés újabb hulláma, a digitális kultúrával átítatott, magasabb végzettségű és participációra kész polgárok számára a jövő milyen szervezeti kultúrára alapuló milyen közigazgatását kell építeni. Az NPM szótárában a „kisebb állam” gazdasági-hatékonysági kérdés, a DEG-ében pedig stratégiai: a kisebb állam a funkcióknak az állampolgárokhoz való visszatelepítése miatt fontos, meg az intézményi öfenntartás és önérték útvesztőiben szervezetre és nem a kezelt területre fordított eszközök felszabadítása miatt.

Ez a deficit azonban nem az orkesztrációs szakasz jellemzője, hanem *mindháromé*. Kezdetől fogva hiányzott a magas szintű kormányzati figyelem, elkötelezettség és koordináció. Az információs társadalom politika, ami szemléleti keretet adhatott volna (sok minden más mellett) az elektronikus kormányzat „design”-jának, nem, vagy csak papíron létezett. Nem sikerült többpárti konszenzussal kiemelt közpolitikai kérdéssé tenni az információs társadalomról való stratégiai gondolkodást, helyette alacsonyabb rendszerszintű távközlési és informatikai szakkérdések kerültek rendre a középpontba. Nem volt kormányzati „championja” a területnek, aki személyében testesítette volna meg az elköteleződést (ehhez legközelebb, államminiszterként, szolgálati idejének második szakaszában, az ezredforduló környékén Stumpf István járt). Nem volt tárcák feletti irányító vagy koordinációs testület (Steering Committe). Nem alakultak ki több cikluson átívelő stabil szervezetek, nem találunk egymásra épülő, középtávú programokat. Mindezt nem túlzás a politikai elit nyakába varrni: ahogy az elért eredményeket sem túlzás annak a szakmai „középhadnak” tulajdonítani, amely az egyetlen állandó, ciklusokon átívelő erőnek számított a tárgyalt időszakban.

És épp emiatt fontos, hogy a folyamatban érintettek tekintsenek vissza a tajtékos évekre. Egyszer majd megnyílnak a levéltárak, és olvashatóak lesznek olyan források és dokumentumok, amelyek még az aktív szereplők számára is másképp világíthatják meg egykori események hátterét. A még nagyobb időbeli távolsággal lényegtelené válnak az apró részletek, és a legfontosabb fejleményekre épülnek majd az elemzések és ítéletek, amelyben már közre tud játszani a növekvő nemzetközi összehasonlíthatóság és mérhetőség. Az események egykori alakítói és szemtanúi azonban fontos krónikások: szemvetésük olyan folyamatokat tesz láthatóvá, amelyekről részleteiben tájékozódni még hosszú ideig ez a válogatás lesz az egyetlen forrás.